



OLAV BJERKHOLT
Økonomisk institutt, UiO og Statistisk sentralbyrå

Sosialøkonomenes oppmarsj og nasjonalbudsjettet

Årene etter 1945 var gjennombruddet for *sosialøkonomer* som profesjon. Et sammentreff av omstendigheter ga i løpet av få år samfunnsøkonomer en sterk forankring i forvaltningen og den offentlige diskurs. Stor grad av kontinuitet, større enn i de fleste andre land, har gjort seg gjeldende i den offentlig-institusjonelle ramme omkring økonomisk politikk, trass i omlegging fra planøkonomi til markedsøkonomi, politiske maktskifter og endrede internasjonale rammebetingelser. Makroøkonomiens «myke infrastruktur» som oppsto i tidlig etterkrigstid, er fortsatt intakt, herunder den makroøkonomiske virkelighetsbeskrivelsen – *nasjonalregnskapet*, mediet for formulering av økonomisk politikk – *nasjonalbudsjettet*, den politisk-institusjonelle base for økonomisk politikk – *finansdepartementet* og verktøy for finstyring av økonomien – *modellene*. Artikkelen kan lese som en hyllest til de som førte an i oppmarsjen.

1 INNLEDNING¹

Samfunnsøkonomi er en ny betegnelse, men har røtter langt tilbake i norsk historie. Betegnelsene *statsøkonomi* og *sosialøkonomi*, brukt i lange perioder, antyder det sterke tyske element (via Danmark) i fagets røtter, mens *nasjonaløkonomi*, også fra tysk, ikke slo særlig an i Norge, slik det gjorde både i Sverige og Danmark. Fransk og britisk innflytelse kom også til uttrykk i bruk av *politisk økonomi* som betegnelse på faget.

Om vi følger fagets historie i norsk sammenheng bakover i tid er det ikke bare betegnelsen på faget som har endret

seg over tid, men også innhold, vektleggingen innen faget, nasjonale særdrag vs. internasjonal orientering og grad av «vitenskapelighet». Interessen for økonomi kan følges tilbake til Ottars reiser og sagalitteratur, men den intellektualiserte analyse av økonomiske spørsmål er et vagere spor. Langs veien er det ulike merkesteiner. Ludvig Holbergs bidrag om økonomiske spørsmål er få, men betydningsfulle. Vi finner på hans tid behandlingen av økonomiske spørsmål tett innvevd i andre tilnærminger til forståelse av virkeligheten der det økonomiske bare utgjør et aspekt av en helhet som omfatter også historie, jus (ikke minst naturrettslig tenkning) og også teologi. I andre sammen-

¹ Jeg takker en anonym referee for meget konstruktive kommentarer. Artikkelen bygger på tidligere arbeider, særlig Bjerkholt (2000, 2005) som gir en mer utførlig behandling.

henger har utviklingen av økonomisk tenkning vært knyttet til naturvitenskap, især fysikk (som vitenskapelig modell), eller til botanikk (ut fra jordbrukets betydning i totaløkonomien) og til «teknologi» som drivkraft for økonomisk utvikling. Faglige ideer og impulser ble før som nå hentet fra utlandet, ofte gjennom studenters utenlandsopphold. En betydningsfull studiereise var den som ble gjort av brødrene Peter og Carsten Anker som oppsøkte Adam Smith i Skottland og Frankrike før utgivelsen av *Wealth of Nations*, se Munthe (2005).

Institusjonalisering av faget fikk imidlertid en dårlig start etter opprettelsen av Det kongelige Frederiks Universitetet i 1811. Den sterke interessen for økonomiske fag kom til uttrykk i planen om et eget økonomisk fakultet med tre professorer. Planen lot seg ikke realisere. En anerkjennelse av faget var det likevel at botanikeren Christen Smith ble professor med undervisningsplikt også i økonomi, selv om han døde før han rakk å holde noen forelesning i økonomi, se Munthe (2004). Den neste professor i økonomi (Gregers Fougner Lundh) holdt de første forelesninger i faget på 1820-tallet uten særlig suksess, se Andresen (2004). Anton M. Schweigaard kapret økonomifaget for jussen, overtok fra 1840 undervisningsansvaret som professor i lovkyndighet, statsøkonomi og statistikk, og innførte den første eksamen i økonomi, en muntlig prøve, mens skriftlig eksamen ble innført på 1870-tallet kort etter Schweigaards død, se Bergh og Hanisch (1984). Innordningen av økonomi under jus var neppe til gagn for faget på litt lenger sikt. Omsider kom det første studieprogram i økonomi, den statsøkonomiske eksamen opprettet i 1905. Dette toårige studiet tilbød jurister og andre en tilleggsutdanning i økonomi, men som selvstendig studium kom det til kort, kandidatene var ikke kvalifisert til å fylle embeter i departementene. Norge ble liggende etter de andre nordiske land i økonomisk utdanning og økonomisk profesjonalisering fram til det nye studiet som ble opprettet fra 1935 (Bjerve 1989, s.182-183).

I denne sammenheng kan en stille spørsmålet om når samfunnsøkonomien slo gjennom i Norge. Svaret er opplagt, samfunnsøkonomiens epoke i moderne forstand tok til i den aller første etterkrigstid, under navnet *sosialøkonomi*. Utviklingen i de første årene etter 1945 kan sees som en *konfluens* – for å låne et uttrykk av Ragnar Frisch – av ulike begivenheter, (1) at økonomiundervisningen på slutten av 1930-tallet kom opp på nivå med profesjonsutdanning som medisin og jus, (2) at det internasjonalt skjed-

de et gjennombrudd for en mer vitenskapelig basert økonomisk vitenskap og for aktivistisk makroøkonomisk politikk, og (3) at rammen om de politiske og økonomiske utfordringer i gjenreisingsårene innebar at de i betydelig grad kalte på samfunnsøkonomisk innsikt. Betydningen av Ragnar Frischs tilstedeværelse under og i forkant av denne perioden kan vanskelig overvurderes.

Sosialøkonomene erobret på kort tid nøkkelposisjoner, la grunnlaget for en erobring av maktposisjoner i store deler av forvaltningen og preget dens diskurs med sosialøkonomiske begreper og premisser som knapt hadde eksistert før krigen. Det var i denne sammenheng Carl Joachim Hambro i Stortinget kom med sitt hyppig siterte utsagn om «socialøkonome som ble sluppet løst på et vergeløst samfunn» (Stortingstidende 1946, s.392).

Nasjonalbudsjettet kan rimeligvis anses som det viktigste sosialøkonomiske bidrag i denne prosessen. Nasjonalbudsjettet har hatt en bemerkelsesverdig overlevelsessevne som økonomisk-politisk dokument gjennom mer enn seksti år. Framstillingen om hvordan dette begynte knytter seg betydelig til de feltobservasjoner som ble gjort i 1947-48 av Lawrence Klein. Avsnitt 2 og 3 gir noe bakgrunn for avsnitt 4 om nasjonalbudsjettet. Også de første modellene som ble tatt i bruk, fikk bemerkelsesverdig lang levetid som omtalt i avsnitt 5.

2 RAGNAR FRISCH OG SOSIALØKONOMISK INSTITUTT

Ragnar Frisch (1895-1973) var i ferd med å fullføre sin læretid som sølvsmed med sikte på å overta familiens gullsmedforretning i Stortø i Oslo da de vitenskapelige utfordringene han så i økonomi og statistikk med en uimotståelig kraft trakk ham i en annen retning. Før han fullførte sitt svennestykke hadde han avlagt den statsøkonomiske eksamen, utover den var han selvlært. Frisch fant at økonomi langt fra var en stringent vitenskap og så naturvitenskap som et forbilde når det gjaldt vitenskapelig metode i økonomi.

Frischs innsats som økonom og statistiker faller i tre deler: (1) hans bidrag til internasjonal teori- og metodeutvikling, (2) hans betydning for internasjonalisering og institusjonalisering av økonomisk vitenskap gjennom opprettelsen av *Econometric Society*, og *Econometrica*, og (3) hans multiple roller som den helt dominerende økonom i Norge over flere tiår.

Mens Joseph Schumpeter hadde en klar oppfatning om at den vitenskapelige kreativitet nådde toppen mellom 20 og 30 år, var det tiåret mellom 30 og 40 år som var Frischs mest produktive periode. Praktisk alle hans mest dyptpløyende ideer og hans viktigste arbeider er fra dette tiåret, altså 1925-35. Han trakk på ideer og innsikter fra dette tiåret i resten av livet. Et lokalt optimum i denne perioden var Frischs kraftfull innsats omkring opprettelsen av Econometric Society og Econometrica. Schumpeter, Irving Fisher og Frisch var av ulik alder, bakgrunn og teoretiske interesser, og enda mer av livsstil, men sto hverandre nært i arbeidet med å fremme en mer vitenskapelig økonomidisiplin, noe som utkrystalliserte seg i den nye termen – *økonometri*.²

Kort etter opprettelsen av Econometric Society, mens Frisch fortsatt var i USA, bevilget Stortinget midler til et nytt professorat i et forsøk på å forhindre at Frisch tok imot et tilbud fra Yale University. Det lyktes, Frisch kom hjem i juni 1931, og fikk med beskjeden støtte fra Rockefeller Foundation opprettet Økonomisk institutt på universitetet fra 1932. På sitt institutt engasjerte Frisch et stort antall assistenter i empiriske og teoretiske prosjekter; én skilte seg klart ut - Trygve Haavelmo, som arbeidet for Frisch fra 1933 til han dro til USA i 1939 og kom først tilbake i 1947.

I 1934 vedtok Stortinget Lov om økonomisk embetseksamen, dvs. opprettelsen av en femårig profesjonsutdanning i økonomi på linje med utdanningen i medisin og jus.³ Ingvar Wedervang, som hadde vært professor i økonomi siden 1927, hadde spilt en større rolle enn Frisch i forberedelsen av det nye studiet, men flyttet til Bergen for å bli den første rektor da NHH ble opprettet i 1936. Frisch fikk hovedansvaret for undervisningen i det nye programmet uten andre lærerkrefter av nevneverdig format. Bare et halvt dusin kandidater ble utdannet før krigen kom, blant disse var Knut Getz Wold. Kullene i første del av krigen var betydelige og omfattet bl.a. Petter Jakob Bjerve, Odd Aukrust, Eivind Erichsen, Helge Seip og Stein Rossen. Om ikke et svært stort antall var utdannet da krigen var slutt

var det således en rekke habile kandidater. De fleste hadde under krigen arbeidet i forvaltningen underlagt okkupasjonsmakten i påvente av bedre tider for å kunne nyttiggjøre seg sine kunnskaper, eller mer bokstavelig ligget i dekning. Det var disse krigskullene som særlig fikk nytte godt av Frischs undervisning, mer enn noen andre kan de kalles Frischelever. Det var i disse årene «sosialøkonomi» definitivt tok over som navn på faget. Da Økonomisk institutt gjenoppsto etter krigen var det som Sosialøkonomisk institutt.

Hva var det ved Ragnar Frisch som gjorde ham fortjent til å motta den første Nobelpris i økonomi, tildelt i 1969? Frisch var langt mer opptatt av metodologiske spørsmål enn av teori. Han hadde ikke noe teoretisk program, og mye av det han skrev om teori hadde, som først observert av Jens Chr. Andvig, sitt utspring i hva andre hadde gjort og som Frisch hadde funnet mangler ved. Frischs metodologiske bidrag var imidlertid av dyptpløyende karakter og originaliteten kom innenfra snarere enn inspirert av andre. Frisch kan muligens mer enn noen annen krediteres for ideen om at måten å analysere en teoretisk-økonomisk problemstilling på er å stille opp en liten modell med «strukturlikninger» formulert som en abstrahert versjon av virkeligheten.⁴ Dette er så alminnelig i dag at en ikke lett vil tenke på det som noe banebrytende.⁵

Det sentrale tema i økonomi på Frischs tid var konjunktursyklus, som konstatert av f. eks. Juglar og Kondratiev. Frisch fant litteraturen full av «forklaringer» på sykler, men ingen formulert som et determinert likningssystem. Inspirert av Slutskys tidsrekkeeksperimenter og av Wicksells «gyngestmodell» forklarte Frisch de noe uregelmessige konjunkturbølgene som resultatet av en deterministisk modell med dempede svingninger utsatt for stokastiske sjokk.⁶

Det var under arbeidet med konjunkturbølger at Frisch i 1933 lanserte ideen om *makroøkonomiske modeller*, dvs. modeller der sentrale relasjoner gjaldt mellom aggregatstørrelser i økonomien. Han konstaterte i den sammen-

² Se Bjerkholt (1998a), Frisch (1951). Ingen av de tre gjorde det altfor godt utenfor den vitenskapelige arena. Schumpeter mislyktes som finansminister og bankmann i Østerrike, Fisher tapte allmenn tillit for sine utsagn omkring børskrakket i 1929 og Frischs intervensjoner på den politiske arena var stort sett lite vellykket.

³ At den ble kalt «embetseksamen» reflekterte en målsetting om fullt likeverd med andre embetseksamener.

⁴ Jf. fraværet av i likninger, for ikke å snakke om determinerte modeller i Keynes' *General Theory*.

⁵ Det finnes neppe noen tidligere kilde om modeller som teoretisk verktøy i økonomisk analyse enn Frischs forelesninger ved Yale 1930, se Bjerkholt (2007).

⁶ Frisch var mindre opptatt av makroteoriens innhold enn selve måten å forklare konjunkturfluktuasjoner på og de grenser simultanitet satte for å identifisere makrorelasjonene, jf. Bjerkholt (2007), Bjørnland (2002).

heng at et datagrunnlag for slike modeller kunne bringes fram i form av et nasjonalregnskap.

Frisch lansert ideen om et *nasjonalregnskap* også i norsk økonomisk-politisk sammenheng i 1933 (Bjerkholt & Qvigstad 2007; Frisch 2007) og ble få år etterpå involvert i et nasjonalregnskapsprosjekt igangsatt med offentlig støtte på Økonomisk institutt i 1937, ledet av Frisch og bemannet av hans beste studentassistenter. Av disse var det Bjerve og Rossen som arbeidet lengst og tettest sammen med Frisch. Frischs eget bidrag til nasjonalregnskap var mest det begrepsmessige grunnlaget, sentralt for Frisch var skillet mellom real- og finansstrømmer, og en genial grafisk framstillingsform (*økosirkfigurer*). Han overlot det empiriske arbeidet til sine assistenter.

Prosjektet var langt fra avsluttet da Norge krigen kom og universitetet ble stengt i 1943. Statistisk sentralbyrås direktør Gunnar Jahn lot Bjerve fortsatte arbeidet som leder for en gruppe av unge kandidater under dekke av å forberede tyske erstatningskrav mot England. Da krigen sluttet forelå nasjonalregnskapstall for årene 1935-43, se Statistisk sentralbyrå (1946). Frischs initiativ og hans assistenters oppfølging betydde en *flying start* for utarbeiding av nasjonalregnskapstall som det skulle vise seg at det ble et akutt behov for i tidlig etterkrigstid.

3 FRA MELLOMKRIGSTID TIL GJENREISING

Den verdensomspennende depresjonen satte inn fra 1930. Markedsøkonomiens funksjonsdyktighet sviktet både nasjonalt og internasjonalt. Det rekonstituerte Europa etter imperienes sammenbrudd i 1918 ble preget av proteksjonisme og «beggar-thy-neighbour»-politikk, noe som la store begrensninger på muligheten for å oppnå makroøkonomisk stabilitet.

Årsakene til den store krisen i 1930-årene er fortsatt et kontroversielt emne i økonomisk historie. Keynes' syn var at «under the system of domestic *laissez-faire* and an international gold standard ... there was no means open to a government whereby to mitigate economic distress at home except through the competitive struggle for markets ...[only] if nations can learn to provide themselves with

full employment by their domestic policy» (Keynes 1936, s.382), ville det bli mulig å dra fordel av den internasjonale arbeidsdeling.

Norge var okkupert i fem år av Tyskland men kom relativt lett fra krigen sammenliknet med mange andre land. Omfanget av tapt realkapital var likevel betydelig.

Etter fredsslutningen i 1945 gjorde to oppfatninger seg gjeldende i en rekke av de krigførende og okkuperte land, også i Norge. Den første var forventningen om et kortvarig etterkrigsboom etterfulgt av deflasjon og arbeidsledighet som etter første verdenskrig. Utviklingen skulle vise seg å gå helt annerledes, men forventningen om tilbakeslag var en rådende oppfatning, ikke minst i USA, og ble formidlet til Norge i Gunnar Myrdals *Varning för freds-optimism*, se Myrdal (1944).

En annen utbredt oppfatning, ikke minst i USA og Storbritannia, var at offentlig planlegging og styring av økonomien hadde fungert svært tilfredsstillende under krigen. I begge de to store allierte landene hadde produksjonskapasiteten i høy grad vært styrt av myndighetene for maksimal mobilisering av ressurser. I styringen av krigsøkonomiene i USA og Storbritannia ble nasjonalregnskapstankegang og Keynes-inspirerte makroøkonomiske virkemidler tatt i bruk.⁷

Om den vellykkede ressursmobilisering og styring av økonomien under krigen var én kilde til inspirasjon om hvordan etterkrigsøkonomien burde innrettes, så var Keynes' *General Theory* fra 1936 en annen. Det formidlet i klar tale inntrykket av at depresjon og kraftige konjunktursvingninger kunne unngås dersom oppskriftene i boka om finans- og pengepolitikk ble fulgt. For mange økonomer ble den en åpenbaring, eller som Paul Samuelson uttrykte det, en «intoxication».⁸

Tanker om den økonomiske utviklingen i Norge etter krigen ble tenkt på ulike steder: i London der eksilregjeringen befant seg, blant nordmenn i Sverige og i USA, og i Norge, også i fangeleire som på Grini der slik aktivitet var betydelig. Av særlig interesse i denne sammenheng var møter bak nedrullede gardiner som en krets av kandidater fra krigs-

⁷ Jf. Keynes (1940). James Meade og Richard Stone ledet arbeidet med nasjonalregnskap under krigen.

⁸ Frisch og Haavelmo var til stede ved møtet i Econometric Society i Oxford 1936 der J. Meade, R. Harrod og ikke minst J. Hicks la fram de første Keynesmodeller. Ifølge Samuelson (1947) var det «reason to believe that Keynes himself did not truly understand his own analysis». Keynes' bok kom i mange opplag og i 1945 i en svensk utgave som ble mye lest i Norge.

kullene og noen få litt eldre økonomer ble involvert i. De hadde vært Frischs studenter og studert Keynes og Stockholmsskolens økonomer. Resultatet ble boka *Hva krigen kostet Norge* ført i pennen av P. J. Bjerve og O. Aukrust, begge kandidater fra 1941. Aukrust hadde tatt initiativet til studievirksomheten. Boka forelå trykt kort etter frigjøringen og kan i betydelig grad lese som en blueprint for etterkrigspolitikk for Norge. Forfatterne argumenterte for omfattende planleggings- og styringstiltak i en ubestemt lang overgangsperiode og hadde en realistisk forståelse av de underliggende økonomiske mekanismer som gjorde seg gjeldende. Boka hadde også en omfattende empirisk analyse og trakk på informasjon fra kontakter innen administrasjonen, inklusive studiesirkelen selv.⁹

I Storbritannia ble det argumentert med stor tyngde av personer som hadde vært framtrедende i styringen av britisk økonomi under krigen at for å dekke importbehovet og sikre et høyt aktivitetsnivå var det uomgjengelig nødvendig med en omfattende planleggingsøkonomi.¹⁰ Liknende oppfatninger gjorde seg også sterkt gjeldende i Norge. Rasjoneringsregimet under krigen ble ansett for å ha fungert rimelig godt, de fleste varer var det fortsatt knapphet på, stabilitet i overgangen til en fredsoekonomi kunne vanskelig overvurderes, og ingen visste hvor lenge det ville vare før verdensøkonomien ville vende tilbake til en mer normal tilstand. Det mest nærliggende når freden kom, var å fortsette krigsårenes kontroll- og reguleringsregime, som det ble gjort av overgangsregjeringen.

I flere land trakk også erfaringene fra depresjonen i mellomkrigstiden i retning av at økt offentlig styring og regulering burde bli mer permanente innslag i det økonomiske liv. Noen land nasjonaliserte nøkkelsektorer i økonomien, samtidig med at krav om omfattende velferdsreformer i helse og utdanning ble gjort gjeldende. Ved krigens slutt innførte alle land innførte valutakontroll, ingen valutaer var konvertible. Handelsbalansene ble bilaterale, dvs. sterke restriksjoner på handel, med vareknapphet og rasjonering som uunngåelig konsekvenser.

Det siste kapitlet i Keynes' *General Theory* ga også støtte til ideen om omfattende «managing» av økonomien ved hjelp av makroinstrumenter (Keynes brukte ikke ordet «planlegging»). Det vil ikke være tilstrekkelig at myndighetene «exercise a guiding influence» (s.378) over konsumet ved hjelp av skattlegging, «comprehensive socialization of investment will prove the only means of securing an approximation to full employment» (s.378). Keynes gjorde det imidlertid uttrykkelig klart at hvis makroøkonomien blir «managed» godt nok så vil den revitalisere økonomien slik at neoklassisk teori igjen blir anvendbar og følgelig også det den foreskriver om effektivitet og desentralisering.

Keynes tok altså til orde for omfattende styring på makronivå av både forbruk og investering, fordi det var det eneste praktisk mulige måte å unngå «destruction of existing economic forms in their entirety» and «the condition of the successful functioning of individual initiative» (s.378-380).

4 NASJONALBUDSJETT SOM OVERBYGNING FOR ETTERKRIGSPANLEGGING

Ved frigjøringen i mai 1945 ble okkupasjonsmakten erstattet av en samlingsregjering inntil Stortingsvalg kunne finne sted. Valget i oktober 1945 ga Arbeiderpartiet rent flertall. Statsminister Einar Gerhardsen valgte Erik Brofoss som finansminister. Brofoss var 37 år, jurist og hadde i tillegg avlagt statsøkonomisk eksamen. Brofoss hadde arbeidet for den norske regjering i London under krigen.¹¹ Gerhardsen hadde valgt en politisk ukjent, men innsiktsfull og velinformert byråkrat som finansminister, istedenfor en erfaren politiker. Det skulle vise seg at han var helt ut beredt til å støtte Brofoss i forsøket på å skape et økonomisk maktsentrum inne i regjeringsapparatet.

Det første Brofoss foretok seg som finansminister var i november 1945 å sende et telegram til Arne Skaug¹² ved ambassaden i Washington, som ba om at Trygve Haavelmo ble forespurt om han var villig til å «arbeide med oppstilling over nasjonalinntekten, dens sammensetning og

⁹ Uttrykket «Oslo-skolen» ble første gang brukt i en anmeldelse av Aukrust & Bjerves bok om kretsen bak boka. Anmelderen, Ole David Koht Norbye, tilhørte selv kretsen, se Bjerkholt (2000).

¹⁰ Se f.eks. Franks (1947). Franks ble imøtegått i Meade (1948), se Bjerkholt (2005).

¹¹ Brofoss hadde studert Keynes (1936 og 1940), britenes forsøk på å etablere et nasjonalregnskap og Beveridge rapporten som trakk opp linjene for velferdsstaten (Beveridge, 1942). Andre, som Hayek (1944), advarte mot en for omfattende stat.

¹² Arne Skaug reiste som Haavelmo til USA i 1939 for å studere. Under krigen ble han en av den norske regjeringens viktigste representanter i internasjonale organisasjoner. Skaug og Haavelmo bodde sammen i New York i 1942-43 og arbeidet begge i den norske delegasjonen ved krigens slutt. Skaug ble direktør i Statistisk sentralbyrå i 1946 etter Gunnar Jahn og var i tidlig etterkrigstid norsk representant i OEEC og NATO, senere handelsminister.

anvendelse i forbindelse med budsjettet». Det fortsatte i noe kryptisk telegramstil med instruks i tilfelle Haavelmo skulle si ja: «HAAVELMO [BES] SETTE SEG INN I TEORETISK GRUNNLAG FOR OG SÆRLIG STATISTISK MATERIALE ANVENDT TIL AMERIKANSKE BEREKNINGER. TILBAKEREISE OVER ENGLAND FOR STUDIUM AV BRITISKE BEREKNINGER TIL GRUNN FOR WHITE PAPER UTARBEIDET VED KONTOR ANTAKELIG FREMDELES WALES SAMT TREASURY LONDON».

To uker før Brofoss' telegram hadde Haavelmo tatt imot et tilbud om å arbeide et år ved Cowles Commission i Chicago. Svaret Brofoss fikk tilbake var således negativt. Haavelmo var interessert men ikke disponibel inntil videre. Brofoss kunne ikke vente. Bjerve ble innkalt og tok på stedet imot Brofoss' tilbud.¹³ Det pengepolitiske kontor ble opprettet den 30. november 1945. Dets oppgave skulle være å foreta en inngående pengepolitisk analyse av hvorledes de offentlige budsjetter virket på samfunnsøkonomien, og å «legge grunnlaget for et kontinuerlig nasjonalregnskap og nasjonalbudsjett» i samarbeid med Statistisk sentralbyrå. Dette var første gang begrepet *nasjonalbudsjett* ble brukt i et regjeringsdokument. Dagen etter opprettelsen begynte Bjerve som byråsjef for kontoret.¹⁴ Det pengepolitiske kontor i finansdepartementet ble et brohode for sosialøkonomenes erobring av forvaltningen.

Men hva var nasjonalbudsjettet? Termen kom naturligvis fra Frisch som hadde laget hele det sosialøkonomiske vokabular. Under en arbeidssesjon med Bjerve om nasjonalregnskapets utforming hadde Frisch en gang i 1941 etter å ha lest Keynes' *How to Pay for the War* kastet fram tanken om et *nasjonalbudsjett* som en pendant til nasjonalregnskapet og utformet innenfor det samme begrepsapparatet. Så mye hadde ikke blitt sagt om denne ideen, men Bjerve hadde omhyggelig notert alt ned (Bjerve 1989, s. 58). Men ideen om et «budsjett» i nasjonalregnskapstermer for hele økonomien kan likevel ikke anses som en ren norsk oppfinnelse. Uttrykket *national budget* hadde blitt brukt i den amerikanske diskusjonen om etterkrigspoli-

tikk og også Beveridge hadde brukt det i sin bok om full sysselsetting i 1944.¹⁵

Spesielt for Norge var den sentrale posisjon som *nasjonalbudsjettering* kom til å få på den økonomisk-politiske arena. Nasjonalbudsjetteringen var i høyeste grad et politisk prosjekt med sterke overtoner av omfattende planlegging og den politiske motstanden mot det var markert. Slike prosjekter får sjelden stor overlevelsessevne. Nasjonalbudsjetteringen overlevde ikke bare gjenreisingsperioden, men også regimeskifter.

Nasjonalbudsjettideen stilte et umiddelbart krav om nasjonalregnskap som ennå ikke forelå utover byråpublikasjonen fra 1946. Oppgaven med å frambringe nasjonalregnskapstall ble lagt til byrået. Direktør Arne Skaug gjorde først et forsøk på å tilby den til Haavelmo, fortsatt i USA, men fikk samme svar som Brofoss. Skaug så seg rundt og lot budet gå til Odd Aukrust, kullkamerat med Bjerve fra 1941 med den beste eksamen som hittil var avlagt. Aukrust hadde ikke vært blant Frischs assistenter og heller ikke deltatt i byråprosjektet under krigen. Oppgaven var å produsere nasjonalregnskapstall, men Aukrust oppdaget fort at det forutsatte utvikling av et nasjonalregnskapssystem. Aukrust, som viste seg å være en glitrende begavet økonom, mestret begge deler.

Bjerve var så godt forberedt som noen kunne være for den jobben han hadde påtatt seg, men oppgaven var ikke veldefinert.¹⁶ Det ble hans oppgave å utforme nasjonalbudsjetteringssystemet og bygge opp apparatet for å gjennomføre det i nær kontakt med finansministeren. På bemerkelseverdig kort tid produserte Bjerves lille kontor et dokumentet *Nasjonalregnskap og nasjonalbudsjett*, lagt fram for Stortinget i begynnelsen av 1946.¹⁷

Bjerves nasjonalbudsjett for 1946 var ikke mer enn en forberedende eksersis. For det første hadde ikke Bjerve de nasjonalregnskapstallene han trengte. Han hadde ført videre de tallene han hadde laget i byrået under krigen til

¹³ Bjerve (1989), s. 186. Bjerve var ikke uten betenkeligheter, da han siktet mot en akademisk karriere og gjorde klart at han ikke kunne sitte lenge i stillingen.

¹⁴ Jfr. Bjerve (1989), s. 103-104, 186. Mens Brofoss' tilsetting av Bjerve er omtalt i økonomisk etterkrigshistorie synes hans kall på Haavelmo å være ukjent, jf. Bergh & Pharo (1981, s. 44), Hanisch, Søylen & Ecklund (1999, s. 150).

¹⁵ Beveridge (1944). I Arbeiderpartiets første politiske programdokument etter frigjøringen ble begrepet *folkehusholdningsbudsjett* brukt. Det kan i dag virke som noe som var annammet fra Stalins sovjetøkonomi. I Arbeiderpartiets politiske dokumenter ble det kort etter erstattet av *nasjonalbudsjett*.

¹⁶ På samme tid hadde Jan Tinbergen i Nederland en tilsvarende oppgave som Bjerve, i en mer prominent posisjon som direktør for det nyopprettede *Centraal Planbureau*.

¹⁷ Finans- og tolldepartementet (1946). Her finnes det ofte siterte anslag for nedgangen i nasjonalformue fra 1939 til 1945. Anslaget bygde på *Hva krigen kostet Norge*.

et nasjonalregnskap for 1944. Med dette som basis hadde pengepolitisk kontor laget hva det kalte et «nasjonalbudsjett» for 1946 i tre alternativer. Budsjettalternativene var mer enn noe annet «gap»-analyser av den økonomiske situasjonen i 1946 med tallfestede anslag for størrelsesordenen av gjenreisingsoppgaven. Bjerve satte også opp et «nasjonalbudsjett» for perioden 1946-50.

I resten av 1946 forberedte det pengepolitiske kontor nasjonalbudsjettet for 1947, en massiv publikasjon på 306 sider, lagt fram som Stortingsmelding i begynnelsen av 1947 (Finans- og tolldepartementet 1947). Arbeidet hadde omfattet samordning med alle departementer og direktorater med gjenreisingsoppgaver og resulterte i planer for bruk av økonomiske ressurser og kvantitative reguleringer, sammenfattet i et dokument av distinkt programmatisk karakter. Med bistand fra Statistisk sentralbyrå klarte Bjerve å skaffe til veie de nasjonalregnskapsanslag han trengte. Det var altså nasjonalbudsjettet som forserte fram nasjonalregnskapstall, det bygde ikke på et nasjonalregnskap som forelå i forkant. Stortingsmeldingen omfattet også en diskusjon av prinsipper og metoder for oppstilling av nasjonalbudsjettet. Nasjonalbudsjettets karakter av et *program*, snarere enn prognose, ble fastlagt i Bjerves 1947-budsjett.

Norge var langt fra det eneste land som tok i bruk omfattende økonomisk planlegging for å håndtere gjenreisningen. En forskjell mellom Norge og andre land var imidlertid at ansvaret for den økonomiske politikken i Norge var så konsentrert i finansdepartementet. Andre land opprettet økonomidepartementer, la utarbeidningen av økonomiske planer til organer utenfor departementene eller fant andre løsninger med en mer begrenset rolle for finansdepartementet utover statsbudsjettet. Londonregjeringen hadde vedtatt at det skulle opprettes et økonomidepartement, men forslaget møtte motstand, særlig fra Gunnar Jahn, finansminister i samlingsregjeringen, og ble ikke satt ut i livet ved frigjøringen. Brofoss gjorde senere et forsøk på å gjenopplive tanken ved å gjøre handelsdepartementet

til et økonomidepartement, men heller ikke det ble en varig endring, se Lie (1995), s.13-46.

Bjerves innsats som byråsjef ved det pengepolitiske kontor i opplegg og organisering av nasjonalbudsjettarbeidet fikk avgjørende betydning for de etterfølgende år, men Nasjonalbudsjettet for 1947 ble det eneste Bjerve hadde ansvaret for. Han hadde fått Rockefellerstipend for to års studieopphold i USA og insisterte på å forlate byråsjefposten. Hans etterfølger ble Trygve Haavelmo.¹⁸

At Haavelmo etter å ha vært i USA siden 1939 uten å fortrekke en mine overtok som sentrale koordineringen av nasjonalbudsjettprosessen kan fortone seg som bemerkelsesverdig.¹⁹ Men Haavelmo var godt forberedt. Han hadde vært med på Frischs nasjonalregnskapsprosjekt før krigen, hadde studert makroteori og tenkt mye på etterkrigstidas utfordringer for økonomisk politikk, mens han var i USA.

Mens Haavelmo var byråsjef begynte arbeidet med nasjonalregnskap i byrået å gi resultater. Han holdt nær kontakt med Aukrust om de foreløpige nasjonalregnskapstallene som ble lagt til grunn.

Tre måneder etter at Haavelmo hadde overtatt ansvaret for nasjonalbudsjettet kom Lawrence Klein til Oslo for ett års opphold på Frischs institutt. Klein hadde arbeidet sammen med Haavelmo ved Cowles Commission der han hadde konstruert den første makroøkonomiske modellen for amerikansk økonomi.²⁰

Klein ble en observatør på nært hold av nasjonalbudsjettarbeidet i tett kontakt med Haavelmo.²¹ Kleins artikkel om nasjonalbudsjetteringen, publisert kort etterpå, var en øyenvitnerapport skrevet med entusiasme, men også med kritikk.²² Klein kalte det som foregikk i Norge for et «experiment in economic planning», moderne i form og innhold og preget av den innflytelse som norske økonomer hadde utøvd.

¹⁸ Haavelmo kan ha blitt ført bak lyset i et diskret samvirke mellom Brofoss og Frisch. Han fikk vite at et professorat tiltenkt ham var med i statsbudsjettet for 1947/48 og sa opp sin stilling i Chicago. Vel hjemme ble han bedt av Brofoss, som neppe hadde glemt Haavelmos positive interesse for tilbudet i 1945, om å overta byråsjefstillingen etter Bjerve inntil professorsøknaden var bedømt. Bedømmelsen trakk ut i henimot ett år.

¹⁹ Ikke mindre påfallende var det at han ulikt de aller fleste europeiske økonomer og statistikere som hadde endt opp i USA under krigen, valgte å komme hjem.

²⁰ Klein (1947) hadde nettopp utkommet og ble umiddelbart en standard innføringsbok om Keynes' teori. Den bygde på Kleins doktoravhandling ved MIT med Paul Samuelson som veileder.

²¹ Under Kleins opphold dukket også Paul Samuelson opp i Oslo for å treffe Frisch (men naturligvis også sine «old pals» Klein og Haavelmo fra MIT-Harvard i 1942). Møtet med Frisch ble kort da Frisch «had to catch a train». Samuelson fant senere ut at det dreide seg om Holmenkollbanen til Ris stasjon.

²² Klein (1948), som synes å være helt ukjent i økonomisk-historiske arbeider om gjenreisingsperioden.

Han ga sin fulle tilslutning til den programmatisk tilnærming som Bjerve hadde skissert og omtalte til sammenlikning det som Council of Economic Advisers i USA leverte fra seg som «largely diagnoses and prognoses, they are not programs» (s.799). Han konstaterte at Arbeiderpartiets politikk ikke i særlig grad var rettet mot å øke den statseide delen av næringsvirksomheten, som sammenliknet med andre europeiske land ikke var særlig høy, men å endre de økonomiske spillereglene fra «relatively free enterprise to one of controlled and planned private enterprise» (s.795-796).

Nasjonalbudsjettet for 1947, som Klein studerte nøye, omfattet hele sju budsjetter i tillegg til generalbudsjettet, herunder arbeidskraftbudsjettet, vareinnsatsbudsjettet, valutabudsjettet, produksjonsbudsjettet, konsumbudsjettet og investeringsbudsjettet. Klein sammenfattet strukturen i nasjonalbudsjetteringsprosessen som et mål-middelproblem. Først gjaldt det å sette mål for aktiviteten i ulike næringslivsgrener på basis av befolkningens preferanser for ulike typer av goder. Klein tolket målsettingsprosessen som at «the public authorities try to construct alternative social valuations by considering whether to import consumer goods now or to restrict consumption and first build up the productive capital; whether to construct dwellings to meet the housing shortage or to extend the facilities for public services, whether to invest in ships or in new industries that produce goods at home» (s.799 & 801). Deretter var problemet å benytte direkte og indirekte virkemidler for å oppnå målene. Viktigst var den direkte kontroll av mengden av varer produsert og omsatt enten innenlands eller til eksport.

Bruken av arbeidskraft var et nøkkelområde i planleggingen fordi arbeidskraft raskt hadde vist seg å være et meget knapt gode etter at gjenreisningen kom i gang. Men allokeringen av arbeidskraft ble til en viss grad utført med varsomhet, for ikke å si med silkehansker: «Since the strength of the planning government lies in its trade-union support, it is unlikely that direct controls will be tolerated in the labor markets as long as workers retain their present suspicious attitude» (s.801). I stedet for mer tvangsmessige virkemidler ble propaganda og arbeidskontorer benyttet for å styre arbeidsledige arbeidere til ledige jobber samtidig med at lønnspolitikken også ble «used as a substitute for direct controls» (Klein 1948, s.801). Men mer

direkte virkemidler ble også brukt i arbeidsmarkedet som godkjenning av alle bygge- og anleggsprosjekter som krevde mer enn et gitt antall arbeidere.²³

Klein kommenterte logikken i mål-middeleksersisen med at den «could easily be fitted into the modern theory of welfare economics which envisages a maximum of social welfare subject to the constraints of the society such as the technology, the free supply of labor services, and possibly others» (s.800).

Nasjonalbudsjettet for 1948 ble lagt fram for Stortinget i begynnelsen av 1948. Haavelmo så ikke noe behov for å gjenta det foregående nasjonalbudsjettets omfattende gjennomgang av generelle prinsipper for planlegging og budsjettering, og heller ikke for å diskutere mål og midler i samme omfattende utstrekning som i Bjerves dokument. Han tok også ut en del av mer tekniske vedleggene og endte opp med et vesentlig slankere dokument. Haavelmo ble kort etter utnevnt til professor og flyttet umiddelbart over til universitetet der han midt i semesteret begynte med forelesninger i moderne makroteori. Han ble etterfulgt som byråsjef av Eivind Erichsen, senere den første leder i den nyopprettede Økonomiavdelingen og finansråd.

Klein kommenterte forskjellene mellom Bjerves og Haavelmos nasjonalbudsjett. Han fant «the National Budget for 1948 ... more elegant and manages to say as much as in 1947 with fewer pages; this represents administrative progress in planning» (s.809). Klein roste Haavelmos forenklinger ved å kutte ned på antallet av de innbyrdes avhengige budsjetter som Bjerve hadde innført og nye elementer som en diskusjon av utviklingen i nasjonalinntekten (til forskjell fra bruttonasjonalproduktet) og dens fordeling. Sluttavsnittet i nasjonalbudsjettet for 1948 var en *aktiviseringsplan* der planleggingsproblemet, ifølge Klein, var formulert på riktig måte som et problem i velferdsøkonomi.

I sin vurdering av norsk etterkrigsplanlegging hadde Klein også kritikk av nasjonalbudsjetteringen. Ett år var for kort for planleggingsformål, han viste her til femårshorisonten i den nederlandske planleggingen. Synspunktet avvek neppe fra hva de norske økonomene mente, Bjerve hadde understreket poenget i sitt 1946-dokument.

²³ Mangelen på arbeidskraft til industrien ble et vedvarende problem. Gjennom 1950-årene var den totale økningen i antall yrkesaktive i alt bare 18 000, som følge av den lave fruktbarheten i 1930-årene.

En mer tungtveiende kritikk var at nasjonalbudsjettet bare var eksplisitt om definisjonslikningene, ikke om produkt-funksjoner, etterspørselsrelasjoner for urasjonerte goder, arbeidstilbud o.a. Dette innebar ifølge Klein at planleggerne lett kunne få illusjoner om at det var flere frihetsgrader enn faktisk var tilfellet. Han antydte at det videre arbeid måtte søke «a more satisfactory theoretical basis for Norwegian planning and to contribute to a solution of the problem of the number of degrees of freedom» (s.812). Uten å bruke ordet pekte altså Klein på behovet for modeller som et verktøy i nasjonalbudsjetteringen.

Klein kommenterte også politikkinnholdet og kritiserte den store vekten på indirekte regulering f. eks. gjennom skatter, ut fra en tro på at de utgjorde en mindre byrde enn direkte regulering. Han konkluderte med at skattenivået hadde blitt «oppressive» (s.812) og at «the government is only fooling itself and not the people if it thinks that indirect controls are not felt» (s.812). Det traff spikeren på hodet da Brofoss var kjent for sitt utsagn om at folk kan venne seg til et hvilket som helst skattenivå. Klein syntes altså å ha foretrukket mer kvantitativ regulering mot å redusere skattene. Han kritiserte også at erklærte målsettinger ikke ble fulgt opp, som f.eks. når det gjaldt å rekruttere kvinner inn i arbeidsstyrken og når det gjaldt å øke turistinntektene. Begge var viktige for å avhjelpe knapphet, på henholdsvis arbeidskraft og valuta.

Klein avsluttet med å gi uttrykk for at det mest oppmuntrende ved den norske planleggingen var «the attitude of the guiding economic theoreticians to disregard all preconceived notions about the supposedly optimal properties of a free-market economy and to look for direct and indirect controls that will lead to an even higher level of economic welfare» (s.814).

Dette bringer opp spørsmålet om hvilke teoretiske overbevisninger planleggere og økonomer som Brofoss,

Haavelmo, Bjerve, Aukrust og de øvrige Frischelevne hadde? Det vil neppe være riktig å betrakte dem som ideologisk motiverte tilhengere av omfattende planlegging. I sine makroøkonomiske anskuelser var de alle å anse som keynesianere. Samtidig ville de nok også i ettertid ha gitt sin tilslutning til at gjenreisingsproblemene og restriksjonene som gjaldt for handel og valuta innebar at et planleggingsregime var nødvendig i den aktuelle situasjon. Når restriksjonene ble fjernet eller mindre strenge kunne de direkte reguleringene lempes på og styringen av økonomien mer foregå innenfor en keynesiansk ramme med hensyn til virkemiddelbruk.²⁴ Klein var, sammenliknet med de før nevnte, nærmest keynesianer *par excellence*, som forfatter av *The Keynesian Revolution*, men samtidig kunne han fortone seg som en mer konsekvent tilhenger av et reguleringsregime enn disse.

Internasjonale begivenheter påvirket utviklingen av nasjonalbudsjetteringen. I juni 1947 ble Marshallplanen lansert.²⁵ Den skulle komme til å gjøre gjenreisningen i Europa lettere gjennom omfattende finansiell støtte, for en stor del brukt til import fra USA. Men de ikke-finansielle sidene av Marshallplanen var kanskje ikke mindre viktige, nemlig at den tvang de europeiske landene til å samarbeide innen OEEC.²⁶ Marshallplanen tvang også fram nasjonalregnskap i alle landene som deltok.²⁷

Det ble også krevd at landene skulle legge fram en fireårsplan som underlag for at Marshallstøtten ville bidra til vekst. Den ble i Norge utarbeidet som et fireårig nasjonalbudsjett. Regjeringen besluttet etter denne eksersisen å lage fireårige langtidsprogram lagt fram i Stortingsvalgår. Det første var langtidsprogrammet 1954-57.²⁸ Dermed var nok et element i den myke infrastruktur på plass. Langtidsprogrammet har som nasjonalbudsjettet endret betydelig innhold over tid, men har også hatt bemerkelsesverdig overlevelsessevne som det viktigste politikkdokument for en ekspanderende velferdsstat.

²⁴ Et problem i de første etterkrigsårene med overskuddsetterspørsel og høy likviditet var stabiliseringslinjen, dvs. at prisnivået fra 1945 skulle opprettholdes. Stabiliseringslinjen, fastlagt av overgangsregjeringen med tilslutning fra alle partiene, krevde omfattende priskontroll og økende subsidier og reduserte handelsrommet i valutakurspolitikken og i finanspolitikken inntil den ble gitt opp ved devalueringen i 1949. Aukrust og Haavelmo, kanskje de to mest skarpskodde økonomene innen planleggingsapparatet, skrev i 1948 på oppdrag et aldri offentliggjort notat om prisstabiliseringen, som betonte de negative virkningene på ressursallokering og insentiver. Klein var imidlertid mer positiv enn sosialøkonomene og framhevet den positive virkningen av stabiliseringslinjen ved en inntektsfordeling jevnere enn før krigen og fravær av arbeidskonflikter (Klein 1948, s.810-811). Se også Lie (1995), s.46-60.

²⁵ På det første møtet om planen i juli 1947 deltok Arne Skaug og P. J. Bjerve.

²⁶ Om Marshallplanen se Bournuef (1958), som også diskuterer den rolle norske sosialøkonomer spilte.

²⁷ Marshallplanens kriterier for tildeling av bistand var basert på nasjonalregnskap. OEEC kom derved en periode til å spille en ledende rolle i utviklingen av nasjonalregnskap.

²⁸ Det fikk på folkemunne navnet «Draumkvedet», se Bjerve (1989), s.124.

5 MODELLER FOR NASJONALBUDSJETT OG LANGTIDSPROGRAM

En av Kleins innsiktsfulle observasjoner var at økonomiske sammenhenger måtte komme mer eksplisitt til uttrykk i nasjonalbudsjettprosessen, i realiteten innebar dette at modeller ble benyttet. Klein var å anse som en av verdens ledende når det gjaldt makroøkonomisk modellering. Hans modell for USAs økonomi var imidlertid svært aggregert og ikke en type av modell som var egnet for innpassing i den detaljerte nasjonalbudsjetteringen.

Haavelmo hadde før han kom hjem, underrettet Frisch om Kleins makroøkonomisk modell. Dette ansportet Frisch til å sette i gang. Han laget først uttrykket *desisjonsmodell* for en makroøkonomisk modell som var nyttig for å treffe politikkbeslutninger, dvs. at den hadde variable som representerte politikkinstrumenter og selvsagt også politikkmålene. Han konstruerte først en modell som viste logikken og den potensielle nytten av en modell for offentlig styring av økonomien.²⁹ Fra 1949 av ble Frisch oppmerksom på kryssløpsmodeller, og tidlig på 1950-tallet begynte arbeidet med norske modeller på instituttet.³⁰

Nasjonalbudsjetteringen med dens detaljerte behandling av varer og sektorer passet som hånd i hanske til kryssløpsanalysen. Det norske nasjonalregnskapet hadde blitt utviklet av Aukrust for i første rekke å gi det nødvendige grunnlag for nasjonalbudsjetteringen og i motsetning til hva som skjedde i de fleste andre land omfattet det norske nasjonalregnskapet en detaljert kryssløpstabell, basert på produksjonsstatistikk. Men bruk av kryssløpsanalyse for modellformål forutsatte tilgang til datamaskiner som for praktiske formål var ikke-eksisterende.

Mens Frischs modellambisjoner raskt vokste mot uoppnåelige og ugjennomførbare modeller med optimalisering av preferansefunksjoner under bibetingelser, ble det tidlige instituttarbeid med en kryssløpsmodell prototypen for de modeller som, når de første datamaskinene omsider ankom, skulle komme til å bli tatt i bruk for nasjonalbudsjett og langtidsprogram.

Før modellene kom ble konsistensen i nasjonalbudsjettet forsøkt håndtert gjennom iterasjoner i det administrative nettverket, den såkalte «administrative metoden». Det kunne i beste fall bare gi en røff tilnærming. Den første modellen for bruk i nasjonalbudsjetteringen var MODIS konstruert av Statistisk sentralbyrå som en kryssløpsmodell med 120 sektorer og en makrokonsumfunksjon, fullført i 1959 og anvendt i forberedelsen av nasjonalbudsjettet for 1960. Utviklingen av en slik modell var et stort skritt framover og på grensen av hva som var mulig mht. regnemaskinkapasitet. Å få modellen tilpasset til nasjonalbudsjettprosessen ble en gradvis men uavvendelig prosess.

Innføringen av formelle modeller skjedde altså i 1960, dvs. samtidig med at Vesteuropa kunne kvitte seg med mange av restriksjonene som hadde preget de første etterkrigsårene. Handelen hadde ekspandert raskt, nye økonomiske problemstillinger meldte seg og OEEC ble i 1961 forvandlet til OECD.³¹ På 1960-tallet ble det konstruert modeller for flere europeiske land men svært sjelden var disse ment å være politikkverktøy som MODIS-modellen.

MODIS-modellene ble utvidet i innhold og omfang i takt med datamaskinkapasiteten, inntil den ikke lenger utgjorde noen begrensning. Fra midten av 1960-tallet ble det opprinnelig innholdet med nasjonalregnskapsdefinisjoner, produksjonsrelasjoner av kryssløpstype, konsumrelasjoner (makrokonsumfunksjon og foredelingsrelasjoner) utvidet til å omfatte pris- og inntektsrelasjoner og en tidlig versjon av den skandinaviske inflasjonsmodellen. Men investeringer, arbeidstilbud og utenrikshandel var ikke representert gjennom relasjoner i modellen. Modellen hadde altså en detaljert beskrivelse av økonomien men omfattet ikke en del viktige atferdsrelasjoner. Tankegangen var at de sistnevnte kunne tas vare på utenfor modellen. Men det skapte naturligvis problemer ved simultaniteten som igjen ble søkt imøtekommet gjennom iterasjoner.

Etterhvert kom ytterligere versjoner av MODIS-modellen og deretter MODAG som var mindre detaljert, men hadde mer atferdssammenhenger. Modellbruken tillot i motsetning til den administrative metoden analyse av et vidt

²⁹ Modellen var en del av Frischs arbeid for FNs Employment Commission, se Frisch (1949). Frisch lot studenter fra ulike partier velge hver sine prefererte politikkvalg.

³⁰ Se Frisch (1956). Kryssløpsmodeller (*input-output models*) ble utviklet av W. Leontief. Frisch ble gjort oppmerksom på Leontiefs arbeid av Bjerve som studerte ved Harvard. Frischs interesse gikk raskt videre til å anvende lineær programmering, nettopp utviklet av George Dantzig.

³¹ OECDs mål nr. 1 var, som angitt på annen omslagsside i alle publikasjoner, maksimal vekst. Trolig en reaksjon på (den illusoriske) trusselen fra Sovjet under Khrustsjov om å gå forbi Vesten i økonomisk yteevne.

spektrum av politikkalternativer og ble et sterkt integrerende element i nasjonalbudsjetteringsprosessen.³²

En lysende begavet student på 1950-tallet var Leif Johansen. Fra han var ung student hadde han arbeidet som assistent for Frisch og Haavelmo. På slutten av 1950-tallet gjennomførte han et doktorgradsprosjekt som resulterte den første anvendte likevektsmodell som noen gang var konstruert. Johansen hadde utviklet den med stor vekt på anvendelse i norsk økonomisk-politisk sammenheng.³³ Avhandlingen ble publisert i 1960 som *A Multi-Sectoral Model of Growth*. Få år etterpå var den blitt det viktigste verktøy for utarbeiding av langtidsprogram, etter hvert med større vekt på mer langsiktige prosjeksjoner, og en lang rekke andre problemstillinger.

6 VEIEN VIDERE

Kjennskapet til nasjonalregnskapsbegrepene og tilknyttede økosirklikninger spredde seg over tid via nettverket av departementer og direktorater som var involvert i nasjonalbudsjettarbeidet til en større del av forvaltningen og videre til interesseorganisasjoner, media og andre. Nasjonalbudsjettet hadde lenge et vedlegg med en kort innføring i nasjonalregnskap, men spredningen skjedde nok først og fremst gjennom tilsettinger av nyutdannede sosialøkonomer som hadde blitt drillet i nasjonalregnskapsbegreper under studiet.³⁴

Nasjonalbudsjettet fortsatt i sporet som var trukket opp gjennom de to første nasjonalbudsjettene. Det økonomisk-politiske regimet endres seg gradvis, det meste av forbruksrasjoneringen ble avvirket tidlig på 1950-tallet, det samme gjaldt den detaljerte varerasjoneringen av bygningsmaterialer o.a. Kvantitative reguleringer ble erstattet av mer indirekte virkemidler. Rasjonering av biler fra land

med hard valuta varte nesten til 1960. Investeringene ble i stigende grad styrt via kredittrasjonering.³⁵

1960-årene var gylne år for norsk økonomi med lav arbeidsledighet, moderat inflasjon og høyere vekst enn på 1950-tallet, som det også var for en rekke andre europeiske. Sterk vekst i arbeidsstyrken gjennom store fødselskull og større kvinnelig yrkesdeltaking skapte ikke sysselsettingsproblemer som noen hadde spådd. Men problemer under overflaten var at økende handel og internasjonal arbeidsdeling krevde mer omstilling og fleksibilitet i arbeidsmarkedet. På midten av 1960-tallet nådde antakelig troen på at arbeidsløshetsproblemet var løst en gang for alle, et toppunkt.³⁶

I 1965 skiftet regjeringsmakten fra Arbeiderpartiet til en koalisjon av fire borgerlige partier. Luften hadde for lengst gått ut at den høyrøstede opposisjonen mot nasjonalbudsjettet som hovedsakelig hadde vært drevet av Høyre og mer ytterliggående kretser. Likevel rådet nok en spent usikkerhet om hvor mye omlegging det ville bli av den økonomiske politikken og måten den ble drevet på. Den «myke infrastrukturen», herunder den makroøkonomiske virkelighetsbeskrivelsen – *nasjonalregnskapet*, mediet for formulering av økonomisk politikk – *nasjonalbudsjettet*, den politisk-institusjonelle base for økonomisk politikk – *finansdepartementet* og verktøy for finstyring av økonomien – *modellene*, ble imidlertid omfavnet av den nye regjering.³⁷

På 1970-tallet meldte problemene seg, innvarslet med at USA gikk bort fra fastkurssystemet som hadde vært en grunnpilar i etterkrigsperioden. Økende råvarepriser og oljeprissjokk innledet en periode med økt usikkerhet, stagflasjon, lite stabile vekstrater og nye makroøkonomiske ideer. Problemene var betydelige også i norsk økonomi

³² Se Bjerkholt (1998b), modellene ble også gjort tilgjengelig for den politiske opposisjonen,

³³ Johansen (1960), se også <http://www.oekonomi.uio.no/forskning/seminars/fridays/papers/bjerkholt.pdf>.

³⁴ Kunnskapene ble ofte testet ved muntlig eksamen, om enn sjelden så innfløkt som når Frischs under Aukrusts doktordisputas i 1956 underholdt tilhørerne i Gamle Festsal med spørsmålet om «den norske mystosen, som amerikanske skip provianterer med i Brooklyn og som blir fortært av norske sjømenn ombord i disse skip mens de frakter Marshall-hjelp til Norge, [skal] tas på Norges import- eller eksportside?» I de siste 25 år har nyutdannede samfunnsøkonomer bare ervervet seg rudimentær innsikt i nasjonalregnskap.

³⁵ Hvorvidt vekstraten i norsk økonomi på 1950-tallet var tilfredsstillende sammenliknet med det andre land oppnådde, eller om Norge fikk for lite uttelling av investeringene, har vært diskutert.

³⁶ Dogmatisk tro på at makroproblemene var løst en gang for alle i kombinasjon av keynesiansk innsikt og omfattende planstyring kom til uttrykk i tidlig etterkrigstid fra en lærer ved Sosialøkonomisk institutt: «Rentepolitikken står likevel nå i en helt ny stilling, fordi vi nå har lært de tekniske metoder hvormed man også kan gjennomføre en lav rente og varig bevare en lav rente. Vi kan på dette grunnlag slå fast den følgende fundamentale slutning: Den alminnelige rentefot vil i Norge i framtiden ikke mer komme til å stige. Sosialøkonomer har ofte kommet med falske spådommer, og man skal derfor ikke feste synderlig større lit til sosialøkonomer enn til andre dødelige. Her dreier det seg imidlertid vel å merke ikke om spådommer eller profetier, men utelukkende om å se kjensgjerningene i øynene slik som de er».

³⁷ Et par av regjeringsmedlemmene sto likevel Frischelevne nær, finansminister Ole Myrvoll og kommunalminister Helge Seip.

og hang delvis sammen med omstillingen til oljeproduksjon. Langtidsprogrammet lagt fram i 1977 viste seg i raskt å være urealistisk optimistisk og ble tilbakekalt et år etterpå. Trass i problemene, kom Norge godt ut takket være utsiktene til framtidige petroleumsinntekter og ble det eneste land der veksten gjennom 1970-tallet var større enn på 1960-tallet.

De nye problemstillingene som etter hvert meldte seg på 1970-tallet og senere ble utfordringer for elementene i den myke infrastruktur. Håndteringen av de ulike makroøkonomiske problemstillingene på kort, lang og meget lang sikt som følge av at Norge ble en stor olje- og gassproducent kan rimeligvis sies å ha vært den største utfordringen.

Det er lett å konstatere, men ikke uten videre lett å forklare den bemerkelsesverdige bærekraftighet i nyskapningene fra sosialøkonomenes oppmarsjperiode. Nasjonalbudsjettet ble innført som et politisk verktøy, men det overlevde som en del av den myke sosialøkonomiske infrastruktur. Det kunne ha gått i andre retninger. Bjerves konkrete opplegg i 1947 kunne ha utviklet seg til en papirmastodont av ulike budsjetter, men med den skjønnsomme justeringen som ble gjort av Haavelmo, i nær kontakt med Klein, kom nasjonalbudsjettet inn i et spor der den realøkonomiske vurdering av den økonomiske situasjon og av de politiske alternativer ikke (i hvert fall sjelden) ble gjenstand for politisk korrumpert. Bjerves bidrag til å gi nasjonalbudsjettideen et programmatisk innhold og Brofoss og Gerhardsens betydning for å forankre det politisk er åpenbar. Aukrust holdt oppsyn med nasjonalregnskapet helt til han gikk av i 1984. Hans teoretiske bidrag om inflasjon i små åpne økonomier, kjent på norsk som «hovedkursmodellen» ble et høyst verdifullt og nærmest permanent bidrag til den myke infrastruktur, samtidig med at det utgjorde et av ytterst få norske bidrag til den internasjonale teoriutviklingen i makroøkonomi.

At finansdepartementet i tidlig etterkrigstid ble gjort til det desiderte maktsentrum for økonomisk politikk som omtalt ovenfor, er også et forhold som skiller Norge fra andre land.³⁸ Departementer og tredjeparter som har blitt overkjørt av finansdepartementets sosialøkonomer siden 1947-48, kan tidvis ha vært i tvil om fordelene ved dette, men det er neppe grunn til å betvile nytten og styrken ved

denne konstruksjonen for behandlingen av mange av de store økonomisk-politiske spørsmålene i norsk etterkrigshistorie, uten at det kan forfølges her. At arbeidshestene i det modellverktøyet som benyttes for utarbeiding av nasjonalbudsjett, og langsiktige projeksjoner er direkte etterkommere av modellene tenkt ut på 1950-tallet kan synes som mer av en tilfeldighet, men er nok noe mer enn det.

Utallige sosialøkonomer har tatt del i det videre forløp, i nasjonalregnskapsarbeid, i modellbygging, i nasjonalbudsjettarbeidet og i politikkanalyse. Saksbehandlere er ikke lenger enten jurister eller samfunnsøkonomer men utgjør et langt bredere spektrum. Nye profesjoner har utvilsomt også tilført noe. Likevel er det slående hvor sterkt preget fra den sosialøkonomiske oppmarsjen fortsatt gjør seg gjeldende.

REFERANSER:

- Andresen, A.F. (2004): *Nytte, dannelse, vitenskap. Universitetet og økonomifaget i det nye Norge 1811-1840*, Unipub forlag, Oslo.
- Aukrust, Odd og Petter Jakob Bjerve, (1945): *Hva krigen kostet Norge*, Dreyers forlag, Oslo.
- Bergh, T. og T.J. Hanisch (1981): *Vitenskap og politikk. Linjer i norsk sosialøkonomi gjennom 150 år*, Aschehoug, Oslo.
- Bergh, T. og H. Pharo (red.) (1984): *Vekst og velstand. Norsk politisk historie 1945-1965*, Universitetsforlaget, Oslo.
- Beveridge, W.H. (1942): *Social Insurance and Allied Services*, HMSO, London.
- Beveridge, W.H. (1944): *Full Employment in a Free Society*, Macmillan: London.
- Bjerkholt, O. (1998a): «Ragnar Frisch and the Foundation of the Econometric Society and Econometrica» in S. Strøm (red.): *Econometrics and Economic Theory in the 20th Century*, Cambridge University Press, New York, 26-57.
- Bjerkholt, O. (1998b): Interaction between model builders and policy makers in the Norwegian tradition, *Economic Modelling* 15, 317-339.
- Bjerkholt, O. (2000): *Kunnskapens krav*, Sosiale og økonomiske studier 103, Statistisk sentralbyrå, Oslo.
- Bjerkholt, O. (2005): Markets, models and planning: the Norwegian experience, Memorandum No 14/2005.

³⁸ Finansdepartementets maktposisjon ble i svært liten grad berørt i koalisjonsforhandlingene. Danmark har for eksempel både Finansministeriet, Økonomiministeriet og Skatteministeriet.

- Bjerkholt, O. (2007): Ragnar Frisch's Business Cycle Approach: The genesis of the propagation and impulse model, *The European Journal of the History of Economic Thought* 14, 449-486.
- Bjerkholt, O. og J. F. Qvigstad (2007): Introduction to Ragnar Frisch's 1933 pamphlet *Saving and Circulation*, *Rivista di Storia Economica* 23, 209-232.
- Bjerve, P. J. (1989): *Økonomisk planlegging og politikk*, Det Norske Samlaget, Oslo.
- Bjørnland, H.C. (2002): Konjunkturforskning i et historisk lys. Er konjunktursvingninger like reelle som før?, *Økonomisk forum* nr. 1, 2002, 30-40.
- Bourneuf, A. (1958): *Norway, The Planned Revival*, Cambridge MA: Harvard University Press.
- Statistisk sentralbyrå (1946): *Nasjonalinntekten i Norge 1935-1943, Realkapitalen 1939 og kapitalreduksjonen under krigen. Okkupasjonskostnadene*, NOS X. 102, Oslo.
- Finans- og tolldepartementet (1946): *Nasjonalregnskapet og nasjonalbudsjettet*, Særskilt vedlegg 11 til Statsbudsjettet 1945-46, Oslo.
- Finans- og tolldepartementet (1947): *Om nasjonalbudsjettet 1947*, St.meld. nr. 10, Oslo.
- Franks, Oliver (1947): *Central Planning and Control in War and Peace*, The London School of Economics, London.
- Frisch (1951): «Some Reminiscences on a Great Man», in S.E. Harris (ed.): *Schumpeter, Social Scientist*, Cambridge, MA: Harvard University, 8-10.
- Frisch, R. (1949): Price-wage-tax policies as instruments in maintaining optimal employment, Memorandum from the Institute of Economics of 28 March 1949, Oslo.
- Frisch, R. (1956): Main Features of the Oslo Median Model, Memorandum from the Institute of Economics 10 October 1956, Oslo.
- Frisch, R. (2007): Saving and Circulation, *Rivista di Storia Economica* 23, 233-248.
- Hanisch, T. J., E. Søylen og G. Ecklund (1999): *Norsk økonomisk politikk i det 20. århundre*, Høyskoleforlaget, Kristiansand S.
- Hayek, F. A. (1944): *The Road to Serfdom*, Routledge & Kegan Paul, London.
- Johansen, L., (1960): *A Multi-Sectoral Study of Economic Growth*, Contributions to Economic Analysis 21, North-Holland, Amsterdam.
- Keynes, J. M. (1936): *The General Theory of Employment, Interest and Money*, Macmillan.
- Keynes, J. M. (1940): *How to Pay for the War*, Macmillan, London.
- Klein, L. R. (1947): *The Keynesian Revolution*, Macmillan, New York.
- Klein, L. R. (1948): Planned Economy in Norway, *The American Economic Review* 38, 795-814.
- Lie, E. (1995): *Ambisjon og tradisjon. Finansdepartementet 1945-1965*, Oslo: Universitetsforlaget.
- Meade, James (1948): *Planning and the Price Mechanism*, Allen & Unwin: London.
- Munthe, P. (2004): *Christen Smith: Botaniker og økonom*.
- Munthe, P. (2005): «Adam Smiths norske ankerfeste» i Ø. Eitrheim og J.F. Qvigstad (red.): *Tilbakeblikk på norsk pengehistorie*, Norges Banks skriftserie, Nr. 37.
- Myrdal, Gunnar (1944): *Varning för fredsoptimism*, Stockholm: Bonniers.
- Samuelson, P.A. (1947): «The General Theory (3)» in S.E. Harris (red.): *The New Economics. Keynes' Influence on Theory and Public Policy*, New York: Alfred A. Knopf, 145-160.
- Vogt, J. (1947): *Pengerikelighet og rentepolitikk. De moderne synspunkter kontra de ortodokse*, Aschehoug, Oslo.